

LÁSZLÓ GÁSPÁRDY

La Costituzione ungherese

Qui a Roma, alla Città Eterna, tra le piazze barocche del centro storico c'è una che non soltanto per la sua bellezza ma anche per il suo nome rimane memorabile ad ogni ungherese che aveva o ha la fortuna di ammirarla. Si tratta della Piazza di San Silvestro. Se noi altri ungheresi siamo un po' commossi passeggiando tra i numerosi mezzi pubblici della Piazza Silvestro, tale sentimento deve al Papa Silvestro II che mille anni fa mandò la corona reale per un giovane principe appena battezzato di un giovane Paese. Suoi antenati arrivarono prima di un secolo alla pianura circondata dai Carpazi per conquistare la nuova Patria. Questo giovane granduca era Stefano che fu incoronato quale il primo re del paese chiamantesi Ungheria. Con quest'atto solenne nacque lo Stato ungherese.

Durante la sua storia lunga lo Stato ungherese e gli abitanti del Paese fin dall'inizio erano governati dalle leggi, tra cui la Costituzione godeva sempre del primato. La Costituzione ungherese similmente a quella inglese si sviluppava organicamente, storicamente, basandosi sulle fonti mai messe „ufficialmente” in iscritto nella loro totalità. Le fonti principali di sviluppo della Costituzione ungherese erano le leggi costituzionali e la consuetudine costituzionale.

Le tradizioni costituzionali introdotte da Santo Stefano in sostanza rimanevano intoccate fino alle due guerre mondiali. Dopo la prima guerra mondiale il Regno perdette due terzi del suo territorio, dopo la seconda il Paese scelse la forma repubblicana. Il territorio attuale dell'Ungheria corrisponde ad un terzo di quello dell'Italia, mentre il numero degli abitanti dell'Ungheria attuale corrisponde a 20 per cento della popolazione italiana di oggi. A partire dall'anno 1944/45 fino a 1991 l'Ungheria era occupata dall'Unione Sovietica. Tutto l'ordinamento giuridico divenne trasformato nel senso comunista. Nel 1949 fu promulgata la prima carta costituzionale di stampo staliniano, stavolta tutta la materia messa in iscritto. È inutile di sottolineare che ideali e promesse del Parlamento monocolori di allora in sostanza siano rimaste lettere morte. Il documento legislativo di cui parliamo dichiara chiaramente il principio di primato dell' „avanguardia marxista-leninista” nella cosa pubblica il che sarebbe stata la circoscrizione assai prudente ed abbastanza ipocrita del Partito Comunista quale unico partito.

Con il deperimento del vecchio sistema, già nel 1989, venivano introdotte alcune novità sostanziali nel tessuto normativo invecchiato della carta costituzionale. Al tramonto della dittatura lo stesso Parlamento era costretto ad introdurre modifiche rilevanti. Tra tali novità sostanziali vanno menzionate due istituzioni nuove mai esistenti sotto il Sole ungherese: la Corte Costituzionale e la creazione di figura del „commissario parlamentare di diritti dei cittadini” (in svedese: ombudsman).

È più che naturale che dopo i cambiamenti politici e sociali avvenutisi nel 1990, dovuti alle forze democratiche nondimeno alle condizioni internazionali favorevoli, i tre cicli della legislatura repubblicana (a partire dall'anno 1990 fino ad oggi) abbiano modificato quasi totalmente la legge n.20 del 1949. Per dimostrare il significato delle modifiche vogliate permettermi di menzionarVi la dicitura scherzosa dei giuristi ungheresi. Si dice che un solo periodo rimaneva intoccato tra le regole della Costituzione. Tale periodo è il seguente: „La capitale dell'Ungheria è Budapest”...

Visto il gran numero delle modifiche, si potrebbe esporre una domanda curiosa ma del tutto comprensibile: perché l'Ungheria non ha una Costituzione totalmente nuova? La risposta, almeno in parte, la troviamo nella stessa carta costituzionale. L'articolo 24, comma 3, dice: „La modifica della Costituzione richiede il voto favorevole almeno di due terzi dei deputati”. Anche l'approvazione di una nuova Costituzione richiede tale proporzione. Per verità da dieci anni l'equilibrio tra i partiti rappresentati al Parlamento od un consenso quasi totale in fatto di una nuova Costituzione fino ad oggi è inesistente. Malgrado le difficoltà politiche alcune comunità di lavoro degli esperti incaricati dallo stesso Parlamento lavoravano e secondo ogni probabilità continueranno a lavorare anche nel futuro sul progetto di una nuova Costituzione già visionata dal Costituente del 1989.

Il testo unico della Costituzione ungherese attualmente racchiude in sé quindici capitoli. Essa consta quasi di cento articoli.

Per evitare di darci un elenco troppo dettagliato delle norme, si può constatare che la nostra carta costituzionale consta di tre tipi (o gruppi) delle disposizioni. Dopo un breve preambolo il primo capitolo della Costituzione è dedicato alle disposizioni generali. I dieci capitoli consecutivi si occupano degli organi del potere pubblico. Due capitoli sono consacrati ai diritti ed ai doveri fondamentali del cittadino, compresi i principi delle elezioni. Un capitolo intero ma breve è dedicato alla capitale ed ai simboli della Nazione. Nell'ultimo capitolo si trovano le disposizioni finali che – a mio avviso – per il loro carattere generale, dal punto di vista del contenuto delle norme, appartengono al primo tipo (gruppo) delle disposizioni.

Tutto sommato la nostra carta costituzionale nella stesura attuale, com'è detto, per il suo contenuto consta di tre categorie delle norme e quindi:

- generalità;
- potere pubblico;
- lo stato giuridico del cittadino.

Tra i limiti del tempo a disposizione mi limito alle norme più importanti o caratteristiche.

In base alla tipologia ora menzionata prima di tutto debbo occuparmi delle „generalità”. Sotto questa voce dovrebbero essere menzionate le regole che sono decisive dal punto di vista dell'ordinamento politico – sociale del Paese. La costituzione dichiara che l'Ungheria è repubblica. Sempre in virtù della carta costituzionale la Repubblica ungherese è indipendente e democratica, uno Stato di diritto. Il potere pubblico (indirettamente o direttamente) è esercitato dal popolo. I cittadini hanno il diritto di unirsi nei partiti. I lavoratori hanno il diritto di organizzare sindacati. Economia ed attività imprenditoriale si basano sui principi del libero mercato e dell' – uguaglianza. Dal punto di vista giuridico meritano grande attenzione le norme di cui l'art. 8 Cost. La carta costituzionale dice: „La Repubblica Ungherese riconosce i diritti fondamentali ed inviolabili dell'uomo.” (Comma 1.) Inoltre: „Nella Repubblica Ungherese le norme riguardanti i diritti ed i doveri fondamentali sono concretizzate

dalle leggi. Tali leggi non possono limitare il contenuto essenziale di un diritto fondamentale.”

Come ho avuto a dire più sopra anche le disposizioni finali contengono alcune norme a carattere generale. L'ultimo capitolo della Costituzione ungherese dichiara che essa è la legge suprema della Repubblica. La Costituzione e le altre fonti di diritto (queste ultime: in quanto costituzionali vale a dire se esse non violino la costituzione) devono essere osservate sia da parte dei cittadini che da quella delle persone giuridiche. Infine una disposizione sottolinea che è l'obbligo del Governo di presentare al Parlamento tutte le proposte di legge, le quali sono necessarie dal punto di vista di effettuazione della legge suprema.

Passiamo ora al nostro secondo argomento e quindi alle norme concernenti il potere pubblico. In altri termini si tratta dello schema di tipi degli enti ed organi i quali possiedono tale potere. Il potere pubblico nell'Ungheria, in senso geografico è ripartito tra due tipi degli enti pubblici. Si può parlare, da un lato, degli organi del potere centrale, compresi quelli periferici e, per altro verso, degli enti dell'autogoverno territoriale. Bisogna sottolineare l'esistenza di principio della ripartizione dei tre rami fondamentali del potere pubblico. Il legislatore ungherese a partire dal 1868 fino a 1950 ed in poi da 1990 era ed è il seguace delle idee di Montesquieu.

Quando, da una parte, sottolineiamo l'influsso decisivo del grande francese sulla nostra carta costituzionale, dall'altra parte, non si può dimenticare l'influsso delle correnti moderne su essa. Basti pensare alla Corte Costituzionale, al commissario parlamentare quale difensore dei diritti del cittadino ed al Consiglio Superiore della Magistratura.

Al vertice della gerarchia statale vi si trova senza dubbio il Parlamento eletto dai cittadini per quattro anni. A questo punto ritengo utile di elencare i partiti che fanno parte dell'Assemblea Nazionale o della Camera dei Deputati. (Il bicameralismo nell'Ungheria morì con la seconda guerra mondiale.) Sulla base delle elezioni recenti (tenutesi un anno fa) il partito più forte è il Partito dei Borghesi Ungheresi (FIDES), un partito di centro – destra. Il movimento quasi clandestino della FIDES nacque verso la fine degli anni '80 i cui leader sono giovani intellettuali. Lo stesso primo ministro, presidente del partito è nato nel 1962. Questo partito maggiormente rappresentato al Parlamento è appoggiato da due partiti, sempre di tendenza centrista. Il Partito Indipendente dei Coltivatori Minori, degli Operai Agrari e dei Borghesi quale alleato della FIDES è un fenomeno particolarmente ungherese la cui storia risale agli anni '30. Anche il Foro Democratico Ungherese fa parte di alleanza della maggioranza. Questo partito è nato da movimento clandestino verso la fine degli anni '80. Va ricordato che questo partito vinse le elezioni nel 1990. Ora ha un solo rappresentante nel Governo laddove possiede il portafoglio del Guardasigilli. Il Partito Socialista Ungherese, ora in opposizione, è il partito più forte tra i tre partiti che costituiscono la minoranza. Si ricorderà che i socialisti (eredi del Partito Comunista) governavano tra 1994-98 l'Ungheria. Anche la cd. Alleanza dei Liberi Democratici è nata degli anni '80 di modo illecito. Si tratta di un partito centro – sinistra di stampo liberale nel senso tedesco. Anche le forze di destra sono rappresentate al Parlamento: il numero dei loro deputati corrisponde a cinque per cento dei seggi.

Il sommo compito del Parlamento è la funzione legislativa.

In virtù della Cost., art. 29, comma 1, il capo di Stato è il Presidente della Repubblica, eletto dai deputati all'Assemblea Nazionale per cinque anni. Questi, citiamo sempre la carta costituzionale, „esprime l'unità della Nazione e tutela il funzionamento

democratico dell'organizzazione statale." Secondo la regola generale il provvedimento del Presidente della Repubblica dev'essere controfirmato dal Primo Ministro e rispettivamente dal Ministro competente per materia.

Il Governo quale ente collegiale sta al vertice dell'esecutivo. Il Primo Ministro è eletto dal Parlamento, mentre i ministri del gabinetto sulla sua proposta sono nominati dal Capo dello Stato. Il sommo compito del Governo è di garantire l'esecuzione delle leggi mediante decreti.

La Cost. ungherese, all'infuori degli organi supremi della Repubblica (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) regola lo stato giuridico anche di alcuni enti a carattere particolare in quanto questi enti non appartengono né all'esecutivo, né alla magistratura. Questi enti atipici sono:

- la Corte Costituzionale,
- il commissario parlamentare dei diritti del cittadino,
- la Corte dei Conti,
- la Banca Nazionale,
- la Procura di Stato.

Brevemente sapremo anche dire che la funzione principale delle strutture ora menzionate fosse il controllo. Tra gli organi di controllo analizziamo ora più da vicino il ruolo della Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale quale organo collegiale consta di undici membri eletti dal Parlamento. Spetta ad essa, tra l'altro, il controllo di costituzionalità delle norme di diritto. A norma dell'art. 32-bis, comma 3, Cost. ogni cittadino ed ogni persona giuridica sono autorizzati a presentare una querela per chiedere l'annullamento di una norma di diritto se la trovino incostituzionale. A partire dal 1990 la Corte Costituzionale molte volte annullava articoli singoli ed anzi interi capitoli delle leggi e dei decreti. Anche se la domanda costituzionale teoricamente funziona da *actio popularis*, nel maggior numero dei casi, per motivi ben comprensibili, i „clienti” sono gli enti pubblici ed i partiti politici.

Sempre in base alla ripartizione dei poteri, accanto agli enti legiferi ed all'esecutivo, si può e si deve parlare anche del potere giurisdizionale. La giustizia nell'Ungheria è esercitata – a partire dal 1868 – esclusivamente dai tribunali quali organi indipendenti dall'esecutivo. Al vertice di questa piramide sta la Cassazione. A livello provinciale funzionano i Tribunali il cui numero è di venti. Le Preture (il cui numero supera i cento) svolgono la loro attività a livello locale. All'infuori della magistratura ordinaria c'è anche una rete delle Preture a competenza speciale: quella delle Preture del Lavoro, il cui numero è di 20. I loro provvedimenti sono impugnabili davanti ai Tribunali.

Nel 1997 è stato istituito il Consiglio Superiore della Magistratura quale organo supremo dell'autogoverno della magistratura. Il numero dei giudici è di 2400. I Pubblici Ministeri (quasi 1000 giuristi) non fanno parte della magistratura: la Procura di Stato è un'organizzazione a sé stante. Mentre nell'Italia il C.S.M. è presieduto dal Capo dello Stato, nell'Ungheria il presidente del C.S.M. è il Primo Presidente della Cassazione. Tra i due ordinamenti c'è ancora un'altra differenza riguardante la composizione del Consiglio. Del C.S.M. ungherese non fanno parte componenti eletti dall'Assemblea Nazionale. In sostanza, da noi, il C.S.M. consta dei giudici eletti dai loro colleghi.

L'interesse pubblico, però, non soltanto a livello nazionale ma anche a quello territoriale necessita il buon andamento delle cose. Nell'Ungheria i livelli dell'autogoverno territoriale sono: la provincia (ne abbiamo 19 e la capitale) ed i comuni e quindi le città ed i paesi il cui numero è di 3200. Le elezioni comunali

vengono tenute in ogni quattro anni. I consigli comunali ed i sindaci sono eletti direttamente. I consigli provinciali sono eletti direttamente dai rispettivi consigli comunali. L'amministrazione pubblica è esercitata a livello comunale dai segretari comunali aventi il personale necessario. A livello provinciale, a seconda dei casi, il provvedimento dell'Ufficio del Segretario Comunale verrà controllato o dall'apparato amministrativo della Provincia oppure dalla Prefettura subordinata al Ministro dell'Interno. Come si vede né i consigli comunali né quelli provinciali si occupano dei casi singoli: la loro funzione principale è di proferire decreti in base alle leggi parlamentari e dei decreti governativi e rispettivamente ministeriali.

Come ho avuto a dire la carta costituzionale ungherese teoricamente era riconducibile a tre categorie delle norme, tra cui l'ultima sta in connessione con lo stato giuridico del cittadino. Il capitolo dodicesimo sotto il titolo „Diritti e doveri fondamentali” si occupa di questo argomento.

Per quanto concerne i doveri del cittadino il catalogo è abbastanza breve ma assai importante. I tre doveri sanciti dalla Costituzione sono:

- la difesa della Patria (con o senza armi);
- il contributo agli oneri pubblici a seconda della capacità finanziaria dei singoli;
- il dovere dei genitori di provvedere alla istruzione dei loro figli minorenni.

Sarebbe, invece, molto difficile di elencare o tipizzare i diritti dei cittadini. Tutto sommato l'elenco è vasto ed impressionante; esso racchiude in sé tutti i diritti individuali e collettivi la cui salvaguardia si richiede da uno Stato moderno di diritto. Le garanzie offerte per la difesa dei diritti sono:

- il funzionamento degli enti costituzionali di controllo,
- l'accesso alla Giustizia e
- l'impugnabilità quasi assoluta di tutti i provvedimenti proferiti in prima istanza sia in sede amministrativa che in quella giurisdizionale.

Tuttavia mi sembra sia una esagerazione se dicessimo che tutti i doveri del cittadino, prescritti dalla carta costituzionale, sono sempre osservati. Di modo simile sarebbe ipocrita che dicesse che ciascuno diritto del cittadino era sempre realizzabile. Dei problemi ne abbiamo tanti. Basti pensare alla diminuzione della popolazione, alla criminalità organizzata, alla droga, ai mendicanti, ai senzatetto, all'inflazione, alla disoccupazione e alla differenza enorme che sta nascendo tra poveri e ricchi. L'ordinamento giuridico, come si sa, non è onnipotente, ma ha la sua funzione anche se limitata per superare o per limitare le conseguenze nocive di queste sfide.

Ora concludo. Ringrazio di cuore per quest'invito cordiale che mi rendeva possibile la tenuta di questa conferenza mentre sto aspettando le Vostre domande onorificanti.

Fra pochi mesi l'Ungheria festeggerà il millenio di nascita del suo Stato. La mia Nazione mai dimenticherà il gesto nobile e decisivo del vescovo di Roma, il quale assicurava ed assicura da mille anni l'esistenza continua dello Stato ungherese. Anche se sappiamo che la nostra Costituzione non sia un capolavoro, anche se sappiamo che la sua realizzazione non sia sempre perfetta, dobbiamo imparare ad apprezzare l'iter del costituzionalismo ungherese moderno: la differenza marcante tra 1989 e 1999.

Verso il secondo millenio dello Stato ungherese, possiamo dire, forse, con le parole di un poeta ungherese ottocentesco:

„Nostre vele son gonfiate,
la nostra nave passa avanti.”

GÁSPÁRDY LÁSZLÓ

A MAGYAR ALKOTMÁNY

(Összefoglaló)

Az elsősorban a külföldi szakközönséghez címzett rövid dolgozat tömör áttekintést ad a magyar alkotmány fejlődésmenetéről, a szentistváni kezdetektől napjainkig. Főként az 1949. évi Alkotmánynak a rendszerváltás előtt és után bekövetkezett változásait elemzi. A hatályos szöveg alapján típusokba osztja az alkotmányi rendelkezéseket.